

GERARDO CAETANO*

DISTANCIAS CRÍTICAS ENTRE CIUDADANÍA E INSTITUCIONES DESAFÍOS Y TRANSFORMACIONES EN LAS DEMOCRACIAS DE LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía y representación política ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. En América Latina, el replanteo de estas problemáticas parece anudarse con los efectos aún persistentes de los procesos de transición a la democracia en América Latina y, más recientemente, con el impacto de la llamada *reacción antipolítica* que también ha afectado a la región. La explosión de expectativas que siempre acompaña a estas transiciones del autoritarismo a la democracia ha desembocado rápidamente en nuestros países en el desencanto y el debilitamiento de la adhesión de los ciudadanos a los nuevos –y aún frágiles– marcos institucionales. A este respecto, no hace falta enumerar la multiplicidad de fenómenos vinculados con estos procesos que, en más de un sentido, adquieren también una proyección universal y se insertan en los desarrollos contemporáneos de la nueva aldea global.

* Historiador y politólogo. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Presidente del Centro UNESCO de Montevideo. Fundador y primer coordinador del Grupo de Trabajo sobre Historia Reciente de CLACSO.

A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía (sustento de toda forma de representación política) está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas.

Para ser beneficiario de este tipo de ventajas cívicas se debe pertenecer a: i) una *comunidad psicológica* que reconozca el valor intrínseco de una persona o grupo (racional, miembro de una nación, etc.); ii) una *comunidad social* que reconozca el estatuto de la persona o grupo como valioso para la interacción (grupo de interés, representante, ciudadano, etc.); y iii) una *comunidad interactiva* que juzgue y disponga qué bienes y servicios desea y controla. El estatuto de una persona o grupo está directamente relacionado con la proximidad a bienes y servicios. Esto determina las exigencias de identidad comunitaria para participar cabalmente de la ciudadanía (Gioscia, 2004).

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinención de la política como nexo redefinidor de la ciudadanía, de las relaciones entre cultura y democracia y de las nuevas formas institucionales de la representación política. La pretensión de estas indagatorias teóricas se orienta a atender no tanto a los rasgos o actitudes que caracterizan al ciudadano particularmente considerado, sino al potencial de revitalización de la política que permita el fortalecimiento de una sociedad civil con espacios para comprensiones diferentes y aun conflictivas sobre la individualidad, la comunidad y las identidades políticas y culturales. Para ello resulta indispensable explorar conceptos densos de ciudadanía en sus aspectos de pertenencia y constitución de identidades, abordando por ejemplo cuestiones como la relación entre ciudadanía y cultura, identidad y diferencia. Los conceptos abstractos de *ciudadanía*, *identidad*, *diferencia*, *cultura política* y *representación* son hoy cada vez más familiares en los análisis políticos, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo. La ciudadanía sugiere una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los miembros de una sociedad democrática. En ese sentido, la ciudadanía configura un concepto de pretensión universal que encarnan individuos particulares, en el marco de una tensión que constituye la arena de conflictos abiertos y latentes. Esta pertenece al ámbito de lo simbólico mientras que el ciudadano concreto no puede ser reducido a la esfera de los símbolos.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de este *tiempo de los cambios*, constituye uno de los mayores desafíos actuales para los sistemas políticos del continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación y legitimidad, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o la revaloración de lo político y aun de lo público en nuestras sociedades.

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales, pues las obliga a repensar con radicalidad muchos de sus modelos y categorías más utilizados en referencia a estos temas. Por tanto, la renovación de su mirada puede ser útil para una comprensión más cabal de muchos de los procesos mencionados. Esta última percepción se refuerza al constatar que los cambios en curso cuestionan varios aspectos de la interpretación convencional acerca de las relaciones entre ciudadanía y democracia en nuestros países, consideradas incluso en el largo plazo.

Son muchas las preguntas que surgen desde la consideración de estos asuntos. ¿De qué manera se redefine el vínculo entre ciudadanía y representación política en los nuevos contextos? ¿Bajo qué formas, instituciones y procedimientos se establecen los nuevos pactos de ciudadanía en un mundo mass-mediaticizado? ¿Cómo se vinculan el concepto de homogeneidad cultural propio del modelo clásico y universalista de ciudadanía con los desafíos emergentes del multiculturalismo? ¿Cómo se reformula la ciudadanía y qué significa representar en los tiempos de la posmodernidad o de la llamada por otros modernidad tardía? ¿Qué cambios o reformas deben sufrir las instituciones clásicas de la democracia para afrontar estas nuevas exigencias?

En el texto que sigue, a partir de algunos señalamientos y consideraciones breves de carácter teórico, se analizarán distintos aspectos que hacen a los desafíos actuales para la consolidación de formas efectivas de representación política en América Latina. A pesar de que, como vimos, se trata de un fenómeno que impacta por lo menos a todo Occidente y que resulta muy propio de las transformaciones inherentes a los tiempos de la globalización, el estudio que sigue se orientará prioritariamente a analizar los rasgos que presenta esta cuestión política en el continente latinoamericano. Para ello se presentará una breve descripción a propósito del escenario político global de las Américas, el estudio de la recepción en el continente de los impactos en las formas de la ciudadanía y en la mutación de la representación política de algunos de los fenómenos más característicos del *giro de época* que marca los contextos más actuales, el análisis de la significación de la *Carta Democrática Interamericana*, firmada en Lima en setiembre de 2001,

en tanto instrumento que procura la salvaguarda y promoción de la democracia representativa en el continente, la consideración de la evolución de tendencias de la opinión pública de 19 países del continente a propósito de distintas variables que hacen a nuestro objeto de estudio, y finalmente, se presentarán algunas reformas parlamentarias que buscan precisamente recrear en clave reformista nuevos canales para revigorizar ciertas formas clásicas de la representación política.

ALGUNOS DESAFÍOS TEÓRICOS: DE MODELOS Y SECUENCIAS RÍGIDAS A UNA RENOVACIÓN ANALÍTICA DESDE LA PLURALIDAD

Antes de considerar en forma más específica el tema referido, se impone reseñar algunas notas teóricas a propósito de ciertos puntos clave contemporáneos sobre la cuestión de la ciudadanía, las formas de representación política y las políticas de integración social en América Latina. En primer término, los estudios más recientes sobre estos temas han tomado como punto de partida casi insoslayable cierto consenso tácito respecto a la caducidad o la insuficiencia de muchas de las visiones y modelos interpretativos tradicionales sobre este tipo de problemáticas. Por ejemplo, más allá de algunos méritos persistentes, el modelo de Marshall¹ aparece cuestionado –teórica y empíricamente– por la reflexión académica contemporánea en el campo de las ciencias sociales.

Sin embargo, no es sólo el modelo de Marshall y su capacidad explicativa lo que hoy se pone en tela de juicio, sino también aquellos planteos que en algún sentido se formularon como sus alternativas. Tomemos, por ejemplo, el caso singular de los autores que han tratado de explicar el derrotero de las experiencias populistas latinoamericanas como fruto de secuencias diversas y hasta inversas a la de Marshall, proponiendo diferencias no sólo de ruta sino también de categorías conceptuales básicas, como las de *ciudadanía regulada* o *democracia participativa*, o a través de consideraciones diferentes y novedosas sobre los alcances del *Welfare State*².

1 El modelo evolutivo planteado por Marshall en sus textos ya clásicos de los años cincuenta resulta hoy claramente insuficiente, sobre todo en lo que respecta a su propuesta implícita de trayectorias optimizadoras de expansión de la ciudadanía con independencia del grado de acierto y desacierto de las orientaciones y arreglos institucionales observados en cada caso. Sin embargo, no deben olvidarse ciertos méritos persistentes de su enfoque, como el énfasis acerca de la necesidad de historizar debidamente la explicación de estos procesos y el acento en el papel clave de las políticas sociales en la consecución de los derechos sociales (Marshall, 1965).

2 Un ejemplo a este respecto lo podría constituir el enfoque dado por Wanderley Guilherme Dos Santos al análisis de la expansión de la ciudadanía en el caso brasileño. Dos Santos confronta la secuencia evolutiva de Marshall y sugiere que en el caso latinoamericano la secuencia óptima se encuentra alterada e invertida. En su opinión, los populismos latinoamericanos

La revisión crítica en curso y sus desafíos teóricos parecen empujar decididamente en una dirección exploratoria de enfoques novedosos y plurales antes que a imaginar secuencias alternativas. En ese sentido, a partir de experiencias concretas de análisis comparados aparece cuestionada hasta la posibilidad (también la pertinencia) de una modelización rígida de procesos como el de la expansión de la ciudadanía y los de fortalecimiento de la representación y la participación políticas, mucho más si se trata de una modernización amplia que pretenda abarcar a la mayoría de los casos nacionales en América Latina.

Se trata por cierto de una revisión teórica que trasciende los límites de la ciencia política latinoamericana, para apuntar a una problemática que también preocupa a otras disciplinas y en otras latitudes³. En el debate de la cuestión aparecen involucrados algunos de los temas más relevantes de la reflexión politológica contemporánea: los susten- tos de las nuevas teorías democráticas; la consistencia y especificidad de lo político; las relaciones entre partidos, Estado y sociedad civil; las pautas de reconfiguración de las relaciones entre cultura y democracia; los fundamentos de una nueva cultura democrática; los cruzamientos entre lógicas ciudadanas y lógicas corporativas; las redefiniciones en torno a la noción de espacio público y sus modalidades de construcción y conceptualización; la cuestión de los procesos de constitución y renovación del significado de las identidades políticas, sociales y culturales; las tensiones en la construcción de ciudadanía, identidad y diferencia, entre enfoques y tradiciones más universalistas o más particularistas; los nuevos tópicos e itinerarios de los debates sobre este particular entre liberalismo, republicanismo y comunitarismo; las reformas o transformaciones en las instituciones democráticas en procura de mejorar sus capacidades representativas, con especial referencia a los procesos de modernización de los Parlamentos; entre otros.

Para atender este tipo de requerimientos ya no bastan las interpretaciones tradicionales sobre la historia política en los procesos de configuración de las democracias occidentales. Tampoco resultan demasiado fecundas las estrategias heurísticas de índole sociocéntri-

mericanos procesaron la incorporación política de importantes segmentos de la población a partir de canales de atención estatal previos a la plena institucionalización del debate y la competencia políticas en un orden democrático liberal. De este modo, se construyó una ciudadanía regulada sin la referencia de los partidos como agentes centrales (Dos Santos, 1987; 1993).

3 Sobre este particular podría señalarse el ejemplo dado por los estudios de Robert A. Dahl acerca de la poliarquía, en particular a propósito de la vinculación que establece entre la liberalización y ampliación del debate y la participación política como indicadores centrales de los procesos de institucionalización democrática. De manera más global y comprensiva, pueden citarse las compilaciones recientes sobre enfoques renovados sobre el tema de la ciudadanía en *Ágora* (1997) y *La Política* (1997).

ca que imperaron en los años sesenta y setenta, las cuales tendieron a visualizar los fenómenos políticos como meros epifenómenos subordinados a los avatares de otras áreas del acontecer social. Como hemos mencionado, en las condiciones actuales la exploración teórica se vuelve más libre y abierta; parece más interesada en abarcar la pluralidad de las preguntas y significaciones analíticas, que en modelizar *urbi et orbi* las nuevas explicaciones.

En esta dirección, tal vez se requiera antes que nada un ejercicio teórico que ponga de manifiesto las múltiples implicaciones de un proceso de fundación y expansión de la ciudadanía en tanto implantación de todo un modelo de asociación política, con sus respectivas características: delimitación de lo privado y lo público; establecimiento de ideales morales con pretensión hegemónica; acumulación de tradiciones, lealtades cívicas y recursos de cultura política; dimensión de pacto social renovado y realizable; convocatoria a interlocuciones competentes y responsables; relatos y referentes colectivos propios; articulaciones y arreglos institucionales; pautas de solidaridad, de integración y de resolución de las asimetrías sociales de diversa índole; entre otras muchas que podrían citarse.

A partir del reconocimiento de esta multiplicidad de significados, el análisis de los procesos de expansión de la ciudadanía y de renovación de la representación política en América Latina cobra otras proyecciones. Se trata, en suma, de estudiar fenómenos que se articulan directamente con la constitución de nuevas matrices políticas, las que en varios casos marcarán a fuego el derrotero posterior de los sistemas políticos del continente⁴.

En este marco, si un buen punto de partida para afrontar el replanteamiento de esta temática supone escapar de modelizaciones rígidas y diseñar una estrategia teórica y heurística que recoja antes que nada la radical pluralidad de los procesos estudiados, la agenda de temas y de perspectivas analíticas que deben explorarse no puede menos que desbordar los límites estrechos de cualquier disciplina y aun de la propia academia, reforzando por ejemplo una profundización del diálogo entre políticos e intelectuales. Esto no significa que los estudios sobre partidos, elecciones, políticas públicas o formas de representación política ya no sirvan más, sino que para profundizar en el análisis de estos temas hoy resulta imperativo el ampliar los repertorios de asuntos, preguntas e interpelaciones. En esta dirección, el estudio de los itinerarios de las prácticas y modelos ciudadanos adquiere una relevancia singular.

4 En esa dirección pueden citarse estudios renovadores en América Latina, como el de Fernando Escalante (1993).

EL ESCENARIO GLOBAL DE LA POLÍTICA LATINOAMERICANA CONTEMPORÁNEA

Los países de América Latina han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, asiste a lo que algunos analistas políticos y académicos han denominado la *tercera ola* democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo XX, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado *socialismo real* en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas.

Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado –cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos– con el presente, resulta imposible no advertir el avance de las instituciones, los valores y los hábitos de la democracia. En este sentido, algunos acontecimientos históricos específicos y procesos políticos globales han brindado un último impulso al avance democrático en el continente. Advirtamos, por ejemplo, la significación histórica de la transición política en México, con una regularización muy consistente de sus procedimientos electorales y el final pacífico, acordado y aceptado de un partido de carácter hegemónico.

Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación, por una parte, de los instrumentos vigentes en materia de integración política, y, por otra, a la construcción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tendencias ultraliberales provenientes del llamado Consenso de Washington hacia orientaciones programáticas de un signo progresista, en términos generales. Más allá de diferencias o matices en las políticas aplicadas, esta es la perspectiva que se abre con el advenimiento de gobiernos como los de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, la consolidación de la experiencia de la Concertación Democrática en el Chile de Lagos, las oportunidades abiertas en Uruguay a través de la victoria en primera vuelta de la izquierda unida (Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría) con Tabaré Vázquez. Incluso, pese a sus giros a menudo autoritarios y populistas, la propia experiencia del gobierno de Chávez en Venezuela, en particular en lo que hace a su rechazo a la intervención norteamericana, refieren un continente que parece virar política e ideológicamente

te, siempre claro está, dentro de los márgenes estrechos de un contexto internacional no demasiado favorable. En algunas de estas experiencias, no en todas y esto configura un profundo desafío para las concepciones progresistas en la región, el advenimiento de estos gobiernos de izquierda o afines ha incorporado como uno de los ejes de su labor la profundización democrática: Chile, Brasil y Uruguay son ejemplos claros y definidos en esa situación, en la Argentina de Kirchner sobreviven dudas respecto a este punto, mientras que en la Venezuela de Chávez este constituye uno de los talones de Aquiles o, por lo menos, uno de los puntos más controversiales de toda la experiencia chavista.

En principio, entonces, más allá de matices, el balance que podemos realizar sobre la evolución política de la región en los últimos años resulta positivo y alentador: en primer lugar, por el retorno a la democracia luego del padecimiento de extendidos regímenes dictatoriales en países de larga tradición democrática como Chile y Uruguay; en segundo término, por la consolidación de la vida democrática en sistemas políticos de indiscutible gravitación continental como Argentina y Brasil, desde la superación de inestabilidades profundas y con el signo siempre alentador de rotaciones no traumáticas en el gobierno en el caso del segundo; en tercer lugar, por la incorporación al círculo democrático de otras sociedades que a lo largo del siglo XX vivieron siempre o casi siempre bajo regímenes autoritarios; finalmente, por la revitalización en unos casos, o creación en otros, de espacios de integración política regional o subregional, con una búsqueda acrecida para superar sus rasgos de *déficit democrático*.

Desde luego, cuando afirmamos que la democracia ha ganado terreno en la región en los últimos decenios, nos referimos al avance de la democracia representativa, es decir, del sistema político en el que los ciudadanos eligen libremente a sus representantes (Poder Ejecutivo y parlamentarios) en elecciones competitivas. Resulta prácticamente imposible concebir la democracia en las sociedades contemporáneas (con millones de electores) sin la presencia de los partidos políticos, es decir, sin organizaciones estables –constituidas en torno a ideales políticos, programas de gobierno y legítimos intereses sociales– que buscan alcanzar el poder a través de procesos electorales. De hecho, las democracias más estables y desarrolladas del mundo, las que han logrado en mayor medida proteger los derechos humanos (civiles, políticos y sociales, por ejemplo, el acceso a la educación, la salud y el bienestar), suelen ser las que cuentan con partidos políticos sólidos, respaldados por la ciudadanía.

Si bien resulta prácticamente imposible concebir la democracia en la actualidad sin partidos políticos y otras organizaciones intermedias (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc.), también es cierto que la vida democrática se ve enrique-

cida cuando existen canales fluidos y operativos de participación ciudadana, ya sea a través de los diversos institutos de democracia directa clásicos (plebiscitos, referéndum), hasta distintas instancias –formales o informales– de participación local o comunitaria.

Sin desconocer o minimizar el auspicioso avance de la democracia representativa en el continente, también se advierten algunas señales inquietantes en el panorama regional. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido en los últimos años (quizás el caso más visible sea el de Argentina a fines de 2001) dan cuenta de la necesidad de vigilar en forma permanente el estado de salud de nuestras democracias, así como de construir y acordar instrumentos jurídicos de orden supranacional que permitan prevenir estas rupturas, garantizar el respeto a los derechos humanos y proteger, al mismo tiempo, la soberanía de los estados y el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Por otro lado, los sondeos o encuestas de opinión pública, como veremos más adelante, dan cuenta de una situación preocupante: en muchos países una porción significativa de la ciudadanía no cree en las instituciones democráticas, manifiesta no preferir la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, no se siente representada por los partidos políticos y evalúa críticamente el desempeño de los gobiernos e instituciones públicas (el Poder Ejecutivo, el Parlamento, el sistema judicial y los gobiernos locales). Por ejemplo, en Argentina el 46% de las personas mayores de 18 años decía estar satisfecha con el funcionamiento de la democracia en el año 2000; en 2002, tras la crisis institucional de fines de 2001, sólo el 8% de los encuestados manifestó sentirse satisfecho con la democracia (Latino-barómetro, 2004).

Cabe destacar también que el avance de la democracia en el continente no ha permitido garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, los sectores más pobres y las minorías (los pueblos indígenas). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de la democracia es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), que han generado la circunstancia lamentable de que América Latina constituya el continente más desigual del planeta. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere avances y consolidaciones efectivas en estos campos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar, como lo indican de manera a nuestro juicio tan rotunda como indiscutible, las series estadísticas y los datos que sobre este particular elaboran Latinobarómetro (2004) y CEPAL (2002-2003).

A esta enumeración de deudas (como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio, *promesas incumplidas*) que las de-

mocracias de la región aún no han saldado con sus pueblos, habría que adosar algunos déficit de carácter político o institucional, a los que, por otra parte, no escapan tampoco las sociedades más desarrolladas: nos referimos por ejemplo a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia en los aparatos estatales.

Como es bien sabido, la región en su conjunto y la mayoría de sus países por separado exhiben las peores puntuaciones, en perspectiva comparada con otras áreas del mundo, en los índices que se aplican para medir la corrupción. Si se toma el índice elaborado por Transparency International, en el año 2001, en promedio, los países de las Américas se ubicaban en el puesto 53 entre los 91 países estudiados, con un amplio rango de variación que iba de Canadá (séptimo país más transparente del mundo) a Bolivia (ubicada en el puesto 85, sólo seis puestos detrás del país menos transparente del planeta). Este magro desempeño en materia de transparencia pública y gestión democrática conspira, sin dudas, contra la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas, lo cual a corto o mediano plazo puede redundar en crisis institucionales. Por otra parte, la generalización de una cultura de corrupción afecta al funcionamiento de la economía, en tanto los agentes económicos requieren parámetros claros, reglas inequívocas y estables para operar (invertir, producir y comerciar) en el mercado, con niveles mínimos de previsibilidad. Finalmente, la corrupción política y, más en general, la falta de respeto por la legalidad vigente, ambientan la aparición de la violencia social, lo que termina alimentando un círculo vicioso de inestabilidad y fragilidad democrática.

Si como se ha señalado, la expansión de la democracia en el continente constituye un signo alentador de los tiempos que corren, el panorama político más actual no está pues libre de señales preocupantes y, en algunos casos, auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años, los escasos avances en materia social, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad en algunos casos creciente por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, dibujan un escenario en el que la afirmación de la democracia resulta una tarea de primer orden, faena por otra parte inacabada e inacabable.

En el reciente Informe del PNUD titulado "La Democracia en América Latina", entre otros datos extraordinariamente preocupantes, resulta imposible omitir la mención de algunos de ellos, que convierten a América Latina como se ha dicho, en el continente más desigual del planeta.

En el año 2003, vivían en la pobreza 225 millones de latinoamericanos, es decir el 43,9%, de los cuales 100 millones eran indigentes (19,4%) [...] El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del más pobre.

Por su parte, en el citado informe también se mencionaba esta tendencia de opinión pública:

En 2002 el 57% de las ciudadanas y los ciudadanos de América latina prefería la democracia respecto a cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1% prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si este resolviera los problemas económicos de su país (PNUD 2004, elaboración con base en Latino-barómetro, 2004).

Estos últimos registros y datos dan una pauta acabada de la preocupación que, junto con el otro diagnóstico positivo que se registraba al comienzo de este apartado, también apuntan motivos de preocupación sobre la realidad política de las democracias contemporáneas del continente.

EL GIRO DE ÉPOCA Y LA METAMORFOSIS DE LA REPRESENTACIÓN

Vivimos un verdadero *giro de época* y las formas de hacer política en nuestros países no han dejado de ser afectadas de manera radical. Por cierto, se trata de un fenómeno propio de la globalización y sus múltiples transformaciones, que no ha dejado región ni latitud del planeta ajena a la profundidad de los cambios en curso. Pero precisamente el primer concepto que debería ponerse en discusión es el de globalización. Se trata de un concepto que ya se ha incorporado, a menudo de modo acrítico y perezoso a mi juicio, a nuestros discursos y retóricas cotidianas y que con frecuencia es utilizado de modo algo equívoco o restrictivo. A ese respecto, y a los efectos de calificar la mirada, sería incorporar la visión de algunos autores latinoamericanos que han estudiado especialmente este tema y que desde distintas perspectivas nos proponen ejes de discusión y problematización en torno a esta categoría tan a la moda hoy. Por ejemplo, Renato Ortiz, un estudioso brasileño sobre estos temas, plantea en muchos de sus trabajos la necesaria distinción entre la mundialización de la cultura y la globalización de la economía, al tiempo que refiere en su concepción de *modernidad-mundo* una advertencia importante: este mundo de la globalización en donde explota la reivindicación de lo diverso, muchas veces no es un mundo plural, con todo lo que esto implica, sino que es un mundo diverso, con identidades fuertemente asimétricas. En tal sentido, la exigencia de discernir y no confundir diversidad con pluralismo supone una primera pista interesante, en especial, para el tema central que nos ocupa.

Martin Hopenhaym, por su parte, sociólogo chileno que ha transitado de modo renovador las intersecciones entre cultura, política y desarrollo, registra en muchos de sus últimos trabajos una multiplicidad de miradas posibles sobre el concepto de globalización. En esa dirección, reseña distintas perspectivas: una *mirada crítica* que tiende a postular que la globalización destruye la integración social y regional; una *mirada apocalíptica*, desde la que se observa la globalización como un *big bang de imágenes*, con un mundo que se contrae y en el que *lo virtual explota*; una *mirada posmoderna*, desde la que se reconocería el surgimiento de un *mercado de imágenes* y de un nuevo *modelo de software cultural* que modifica en forma radical la vida cotidiana; una *mirada tribalista*, con un fuerte contexto de exclusión en el marco de identidades frágiles, fugaces y móviles, un *nuevo panteísmo moderno sin dioses pero con mil energías*; una *mirada culturalista*, desde la que se celebraría –muchas veces con ingenuidad– un encuentro con el otro, con la intersección que se vuelve accesible de miríadas de culturas dispersas; y finalmente, otra mirada que podría sintetizarse en la visión de un *atrincheramiento reactivo*, simulacro imposible pero que se vuelve atractivo para muchos. La tentación que suponen estas miradas tampoco ayudan a calificar los cambios políticos en curso, en especial si cultivamos en exclusiva una de ellas.

Néstor García Canclini, sociólogo y antropólogo de la cultura, cuyos textos de las últimas décadas han removido tanto la reflexión sobre estos asuntos, en algunos de sus últimos trabajos cuestiona la equivalencia entre globalización y homogeneización. Advierte sin embargo que ciertas visiones ingenuas en torno al renovado multiculturalismo devienen a menudo en nuevas *máquinas estratificantes*, al punto que previene con igual fuerza sobre los efectos de lo que llama una *homogeneización recesiva*, que en América Latina promovería el intercambio cultural en el preciso momento en que los latinoamericanos producimos menos bienes culturales. Desde una invitación a pensar de modo diferente el desafío planteado, García Canclini nos previene acerca de ciertos cursos peligrosos: “atrincherarse en el fundamentalismo”, limitarnos a “exportar el melodrama”, aceptar la “hibridación tranquilizadora” de “insertarse en la cultura ecualizada y resistir un poco” (García Canclini, 1995). Este mismo autor, en uno de sus textos más celebrados, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, advierte además sobre una relación fuerte entre *repliegue hogareño* y *el descenso de formas públicas de ciudadanía*, dos fenómenos por cierto característicos de estos tiempos de globalización (García Canclini, 1995).

Podrían agregarse otros autores y perspectivas analíticas pero ello no haría otra cosa más que confirmar y profundizar la premisa inicial que suponía la necesidad de una visión renovada y más crítica

en torno a la globalización como fenómeno histórico y a sus múltiples impactos culturales. Reseñemos algunos de ellos como simples titulares de fenómenos que afectan profundamente el quehacer político, en especial, el ejercicio de la ciudadanía y las formas de la representación política en la actualidad. La revolución mundial de las comunicaciones y de las tecnologías de la información; la emergencia consiguiente de un nuevo paradigma tecno-económico, con consecuencias impactantes en el plano de la organización social (desaparición de la clase obrera tradicional, crecimiento exponencial del sector servicios, disminución fuerte de la población que trabaja en agricultura, reformulación radical de los mapas de empresas y mercados, etc.); la emergencia de un nuevo tipo de *sociedad red* (como señala, entre otros, Manuel Castells), con fórmulas alternativas de vínculos y diferenciación; modificaciones en el campo de lo que concebimos como acción social o iniciativas públicas, muy unidas con la emergencia de nuevas fronteras entre lo público y lo privado; fuertes modificaciones en el plano de la llamada *nueva subjetividad* y de la vida cotidiana, con procesos de la envergadura de una resignificación profunda de la definición del género, una reestructuración radical de la familia, la relación con el lugar del trabajo en el nuevo capitalismo; el *retorno de Dios* (o la *revancha de Dios*, como dice más explícitamente el siempre polémico Samuel Huntington), impregnando las áreas más diversas de la vida personal o colectiva; entre otros muchos fenómenos que podrían citarse.

Todos estos fenómenos y procesos, por cierto, tienen un fuerte impacto en torno a las formas de concebirse y practicarse la vida política. En este marco, si hay un fenómeno resaltante dentro de un cuadro de cambios amplios es el que Manin y otros autores han llamado como el de la *metamorfosis de la representación*. Aquellos principios fundacionales del concepto (elegibilidad de los gobernantes por los gobernantes, mantenimiento de márgenes de maniobra entre el representante en relación al representado, el espacio central de la deliberación como central en la construcción de las decisiones colectivas, etc.) no es que desaparezcan pero deben resignificar muchos de sus contenidos y procedimientos ante transformaciones emergentes y vertiginosas, como el de la erosión de las esferas públicas tradicionales, la pluralización y complejización de las formas de acción ciudadana, el surgimiento de conceptos como los de *ciudadanía facultativa* o *secundaria*, entre tantos otros, las dificultades tan crecientes como visibles para representar el conflicto y los actores propios de las nuevas sociedades (*grupos intensos*, los *no organizados*, las generaciones distanciadas por intervalos psicológicos inéditos, etcétera.). Esta *metamorfosis de la representación* altera sin duda muchos de los cimientos de la vida democrática y de sus instituciones, provoca el territorio abonado para los llamados *procesos de reacción antipolítica* y el distanciamiento crítico de los ciudadanos

frente a instituciones clave para la representación como son los partidos políticos o el Parlamento.

En esta misma dirección, en el plano más teórico correspondería revisar nuestras categorías en torno al papel de la política democrática y de sus instituciones en relación a los nuevos desafíos de la construcción de nueva ciudadanía, la resignificación efectiva de vías idóneas de representación política, la consolidación de integración social y el sustento del desarrollo. Todo este ambicioso programa teórico, por ejemplo, nos refiere a repensar el tópico de las identidades sociales y políticas lejos de cualquier esencialismo pero también haciéndonos cargo de las profundas transformaciones ocurridas en los últimos años y que tampoco estaban en la agenda de las visiones constructivistas más modernas. El espacio disponible no nos permite más que reseñar algunos titulares o temas relacionados con esta materia. Emergen nuevas formas de identificación social y política mucho más efímeras, más intercambiables, más móviles y hechas a la medida (*prêt à porter*), hasta *light*. Varían también nuestras prácticas y nociones de espacio público, en relación además con mutaciones muy radicales de nuestra vida cotidiana. Por ejemplo, vivimos una reformulación muy radical de nuestra relación con el tiempo, esa coexistencia difícil de *múltiples relojes* que es un hecho cultural fortísimo (con consecuencias políticas de gran relevancia que a menudo pasan desapercibidas) y que afecta las fronteras de inclusión y exclusión en nuestras sociedades, con sus múltiples ritmos. Y además vivimos en sociedades en donde ha cambiado la valoración social del tiempo: antes, quien estaba del lado de los incluidos tenía todo el tiempo para perder; buscaba el ocio; hoy, quien está del lado de los incluidos, no tiene un minuto para perder, y toda la tecnología que compra la orienta a sobreactivar su energía. Muy otro es en cambio ese tiempo viscoso de los excluidos, para quienes un e-mail, un correo rápido, un teléfono celular son una metáfora perversa. Esta nueva *cultura de lo instantáneo*, como la ha definido Michael Ignatieff, propone una temporalidad muy distinta para la integración política y el desarrollo social.

También, como adelantábamos, se ha erosionado profundamente la noción de lo público en el marco de la emergencia y consolidación de *sociedades de la desconfianza*. Como ha estudiado Norbert Lechner, se han debilitado los contextos habituales de confianza, lo que promueve un incremento fuerte de nuestros miedos. La escuela, la empresa, el barrio, el partido político, la nación, y tantos otros espacios gregarios que aportaban confianza y sentido religante, se han erosionado. Esa *fragilidad del nosotros* y su consiguiente afectación del vínculo social, siguiendo también a Lechner, provocan un repliegue ciudadano a la vida privada y a la familia, con el hogar transformado en una fortaleza sitiada y sobrecargada. La crisis de la familia nuclear, tan visible

por ejemplo en un país como Uruguay, que tiene una de las tasas de divorcialidad más altas del continente y que ha visto transformarse vertiginosamente el panorama de sus *arreglos familiares*, no ha sido acompañada por cambios correspondientes en el diseño de las políticas de ciudadanía y representación, tampoco, por cierto, en el plano de las políticas sociales o para la familia.

En el marco de estos nuevos contextos, obviamente, ya no se puede pensar la ciudadanía y la representación política como soportes de la integración social y el desarrollo desde los viejos conceptos que hasta hace poco tiempo nos ayudaban a vivir, mucho más ante el reto de sociedades en que se constata la *desincorporación* de fuertes franjas de la población. Sin retóricas ni visiones ingenuas, se debe asumir con radicalidad este desafío de renovación teórica porque en caso contrario se corre el riesgo de impulsar políticas supuestamente igualitarias que lo único que generen sean nuevos circuitos de exclusión. Nunca como hoy, por ejemplo, las políticas culturales deben pensarse en tanto políticas sociales, al tiempo que, a su vez, nunca resultó tan necesario el atender debidamente las bases culturales de cualquier desarrollo consistente y sostenido.

Las políticas culturales constituyen una variable del desarrollo en cualquier sociedad. Y es muy bueno que volvamos a hablar de desarrollo en América Latina porque hacía mucho tiempo que no hablábamos de ello, parecía que nos había ganado el miedo por utilizar la palabra. Desde una lectura apresurada y a menudo intencionada de los fracasos de los planteos desarrollistas de los sesenta, el discurso político y fundamentalmente el económico habían sido hegemonizados por los enfoques cortoplacistas, desde la primacía de una perspectiva ultraliberal, que suponía que el desarrollo era una variable absolutamente inescrutable, que no debía pensarse en el mediano y en el largo plazo. Es bueno que no solamente en economía sino también en cultura y en política volvamos a hablar de desarrollo, y es mejor aún que volvamos a discutir en nuestras ágoras no sólo acerca de *lo posible* (necesariamente móvil, aun en el plano de restricciones poderosas como las de hoy) sino también en torno a *lo deseable*.

Advirtamos también que construir política hoy en el marco de sociedades en donde el Estado ya no puede lo que antes podía, implica evitar atajos perezosos, atajos simplistas. Aquí, el tema, el gran tema, vuelve a ser qué Estado y qué instituciones públicas queremos y necesitamos, cómo construir una política que no sea *estadocéntrica*, qué modelo de relación entre instituciones como el Parlamento y la sociedad civil resulta el más fecundo para renovar las vías de comunicación y representación, cómo se contribuye de la mejor manera a la construcción de espacios públicos no estatales, cómo terminamos con esa estatalización de lo público que tantas veces nos impidió pensar de manera más libre la política, la sociedad y la cultura.

CIUDADANOS E INSTITUCIONES, CONFIABILIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ALGUNOS PERFILES A PARTIR DE LOS DATOS DE LA SECUENCIA 1996-2004 DEL LATINOBARÓMETRO

Otra variable a tener en cuenta es la de las mediciones de la opinión pública en torno a diversos indicadores que refieren a la calidad e intensidad de nuestras democracias del continente. En el contexto contemporáneo de nuestras *sociedades de la desconfianza*, de las *ciudadanías del miedo*, el registro de la evolución en el tiempo de variables como la adhesión a los valores y prácticas de la democracia o la confiabilidad otorgada por la ciudadanía a las principales instituciones públicas y privadas, entre otras, se vuelven especialmente relevantes. También importa sobremedida registrar las magnitudes efectivas de la crisis social dentro del continente más desigual del planeta, condición ya referida que además de avergonzarnos en nuestra condición cívica, desafía con fuerza los cimientos mismos de nuestras democracias.

En la evolución que presentan las mediciones del Latinobarómetro (2004) para el período 1996-2004 abundan las sorpresas sobre muchos de estos temas. En lo que tiene que ver con diversos indicadores que refieren a la actitud predominante de los latinoamericanos en torno a los *valores y prácticas asociadas a la vigencia de la democracia*, pueden observarse algunas tendencias preocupantes. Ha bajado promedialmente el grado de adhesión y apoyo al sistema democrático en la región (un 8% menos en 2004 que en 1996). Ha descendido también la calidad en la evaluación de sus desempeños. Si bien persisten en el continente valoraciones y actitudes positivas hacia la democracia como el mejor sistema político, han decrecido los porcentajes y hoy adquieren magnitudes de apoyo relativamente altas ciertas versiones de la sabiduría convencional que resultan muy criticables desde un punto de vista efectivamente democrático.

En segundo término, las últimas mediciones del Latinobarómetro revelan una erosión muy preocupante de las críticas a las formas políticas autoritarias y aun dictatoriales, en contraposición con un desencanto en ascenso respecto a las valoraciones sobre la democracia. La *relación democracia vs. autoritarismo-militarismo* revela una evolución sorprendente, en especial si se tienen en cuenta las valoraciones que arrojaban estas comparaciones a la salida de las dictaduras de la seguridad nacional (cotejo sin duda bastante improcedente desde el punto de vista teórico y argumental). De todos modos, en el continente han crecido las hipótesis de tolerancia respecto a gobiernos autoritarios y aun militaristas, las sociedades se muestran más proclives a defender los valores de la seguridad y el orden sobre los de la libertad (tensión histórica que hoy aparece desbalanceada en el

continente ante los cuadros de inseguridad y violentismos desatados en los últimos tiempos.

Los *grados de satisfacción o insatisfacción en relación al funcionamiento de las instituciones* también revelan más de un motivo de preocupación. Menos de un cuarto de quienes afirman sus convicciones sobre las ventajas de la democracia se manifiestan insatisfechos con el funcionamiento de las instituciones, en especial con aquellas que expresan de manera más cabal su índole eminentemente política (partidos políticos, Parlamento, etcétera.). Decece también el involucramiento de los ciudadanos con relación a la política en sus diferentes aspectos, lo que revela, de paso, una consecuencia de los procesos de reacción antipolítica, cada vez con un mayor número de adeptos, activos o pasivos en sus manifestaciones antisistema.

En lo que refiere a la intención o propensión a votar, si bien no se detectan descensos o variaciones preocupantes en cuanto a la expectativa que generan las elecciones en tanto instancia de cambio en el rumbo de los gobiernos y de sus políticas públicas, los partidos políticos globalmente considerados vuelven a acrecentar sus problemas de legitimidad y representación ante el electorado.

Finalmente, y de acuerdo a las últimas mediciones de la CEPAL (2002-2003), se refieren los datos actuales en relación a *indicadores sociales* especialmente sensibles como tasa de mortalidad, esperanza de vida, analfabetismo, desempleo, pobreza e indigencia, entre otros. El panorama perfilado resulta realmente alarmante, con datos que ratifican y concretizan la evaluación del continente como el más desigual del planeta, con un deterioro progresivo en las condiciones de vida de amplias zonas de la población latinoamericana en los últimos años. Este visible deterioro de las condiciones sociales coadyuva a un debilitamiento creciente del llamado *capital social*, sustento básico y argamasa fundamental de toda construcción democrática sólida y de vías de representación *sanas* y estables. El panorama latinoamericano, dista de alcanzar los mínimos al respecto.

El balance y la suma de todos estos datos y de su evolución durante el período 1996-2004 no resultan en verdad augurales. Una grave pauperización del continente (salvo excepciones particulares y a veces coyunturales) ha acompañado el proceso de reacción antipolítica y de distanciamiento crítico de la opinión pública respecto a las instituciones democráticas. Resultan todos procesos que se conjuntan a la hora de calificar la calidad e intensidad de nuestras democracias, proyectando signos de preocupación y de exigencia perentoria de reformas y de cambios sustantivos. Resultan además procesos que ponen en cuestión la posibilidad misma de la representación política, jaqueada en su consistencia desde muchos frentes y precariedades.

REFORMA PARLAMENTARIA Y MEJORÍA DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA

Como se ha señalado, el poder del Estado más afectado y que más requerimientos de reforma tiene ante todos estos temas que se han reseñado a propósito de los cambios del ejercicio ciudadano y de la metamorfosis de la representación es sin duda el Parlamento. En este sentido, y como se ha desarrollado en otros textos, desde una perspectiva más comparada y general, podría identificarse en el contexto más general de América Latina una agenda tentativa de algunos de los principales asuntos incorporados dentro de los procesos en curso de modernización parlamentaria, que en un modo u otro refieren a recomendaciones orientadas a mejorar la capacidad de representación de los Legislativos, impulsados en acuerdo con los Congresos nacionales y contando muchas veces con el respaldo de organismos multilaterales. A continuación se ofrecerá una reseña sucinta de algunos de esos tópicos reformistas más generales implementados a escala continental.

Actualmente se discute mucho en torno a los sistemas de representación electoral que estimulan vínculos más fuertes y directos entre representantes y representados. Se trata de una vieja discusión que se está actualizando y que incorpora el debate a propósito de, por ejemplo, sistemas de circunscripción uninominal, mezclas con sistemas de listas o la pertinencia de las llamadas *listas sábana*, de acuerdo con lógicas más o menos partidistas. En épocas de crisis de la representación y de discusión del rol de los partidos, la institución de la representación dentro de la institucionalidad democrática –la casa de los partidos, la casa de los políticos– debate sobre cuál es el mejor sistema electoral para establecer un vínculo más directo y transparente entre representantes y representados.

El segundo tópico que se debate a propósito de estos procesos concretos de modernización legislativa es cómo establecer un mayor acercamiento, una *mayor interacción entre el Parlamento y la sociedad civil*, sustento básico de la mejoría de su capacidad de representación política. Aquí hay una larga serie de propuestas: programas de información, de educación, de difusión; debates a propósito de cuál es la mejor política de comunicación y de imagen de los Parlamentos. Existe al respecto una necesidad de que el Parlamento cumpla de una manera distinta su viejo papel de foro específico de grandes debates ciudadanos.

Advirtamos la centralidad de este punto. El Poder Legislativo es el poder que funciona con la ventana abierta, por decirlo de alguna manera efectista. Nosotros no vemos al señor ministro cuando está en su gabinete, con la puerta cerrada, discutiendo con sus asesores o pensando un decreto. Tampoco observamos el debate de un Tribunal de Justicia cuando se está dirimiendo una sentencia. Sin embargo, a menudo

vemos, inclusive muchas veces en directo, debates como, por ejemplo, el de una ley tan compleja y aburrida como la de Presupuesto. A veces esas sesiones son registradas a la madrugada, cuando obviamente hay parlamentarios que no están, otros que tienen sueño, algunos que escuchan y otros que no. Esto llega a una audiencia pública, cada vez más sensible al impacto de la imagen, que además cree que lo más importante en un Parlamento es lo que pasa en el plenario y no observa el trabajo de las comisiones (auténtico corazón de todo Poder Legislativo), ni lo que sucede en los corrillos, en donde se llega a acuerdos que muchas veces son lo más trascendente de la función parlamentaria y que sólo aparecen mínimamente reflejados en los debates de los plenarios.

Algunos Parlamentos, como el chileno, han tomado opciones interesantes. Primero, decidieron informar sobre todo lo que el Parlamento hace, brindando una visión integral sobre cuál es el producto de la acción legislativa. Para eso se pensó en utilizar todos los mecanismos informáticos e inclusive audiovisuales, pero en términos de una política de comunicación que no sea solamente de ida sino que tiene que ser interactiva y generar la posibilidad de un diálogo renovado entre el Parlamento y la sociedad civil.

Existe una vasta batería de iniciativas a desarrollar, pero hay un tema extraordinariamente importante: cuando advertimos el peso de la imagen pública, por lo general negativa, sobre el Parlamento, inmediatamente lo que hay que evaluar es cómo este informa a la ciudadanía sobre sus actividades y al mismo tiempo cómo establece un diálogo con esa sociedad civil.

El tercer tema de los procesos de modernización legislativa se orienta al *cambio de agenda legislativa*. Esto es: ¿qué discuten hoy los Parlamentos? ¿Cómo se construye actualmente una agenda legislativa? ¿Cómo los representantes logran involucrar efectivamente a los representantes en los debates parlamentarios? ¿Cómo incorporan efectivamente sus asuntos en dicha agenda? ¿Cómo, luego, rinden cuenta de la defensa de esos temas y cuestiones ante sus representados? En suma, en la construcción de una agenda legislativa en serio se pone de manifiesto la cercanía o lejanía en términos de la relación de representación de los legisladores. Aquí también hay temas extraordinariamente importantes: ¿cómo se incorporan las dimensiones de supranacionalidad? ¿Cómo un Parlamento tiene que estar en la coyuntura pero también ser un foro necesario, para establecer una agenda de más larga duración, justamente en momentos en que el mediano y largo plazo vuelven al centro del debate político, en el que se vuelve a discutir el tema del desarrollo?

Tomemos un ejemplo concreto: el tema de la bioética como punto de la agenda legislativa. En la Legislatura pasada, el Parlamento uruguayo tenía entre ocho y diez proyectos distintos que de algún modo rozaban el tema de la bioética. A juicio de la mayoría de los analistas

parlamentarios, obró con una gran sabiduría, pues en lugar de apurar discusiones, que obviamente involucraban asuntos morales muy importantes que requerían no una lógica mayoritarista sino de consensos fuertes, exigentes, incorporación de multiplicidad de voces, etc., debatió proyectos pero priorizó la constitución de un foro de debate en el que no solamente participaban los legisladores, la representación pluralista legítima de los partidos, sino también distintos actores involucrados en este tema. Precisamente, lo que hizo fue establecer un escenario idóneo para una agenda exigente de mediano y largo plazo, incorporando además la idea de que la bioética no era un asunto de los otros sino que también definía la agenda de un Parlamento como el uruguayo.

El cuarto punto de la agenda en estos proyectos de modernización legislativa se refiere al debate a propósito de *nuevos sistemas de información*. Hoy, cuando hablamos de poder en la sociedad de la información, nos referimos a la información y no caben dudas de que si queremos un equilibrio de poderes tenemos que superar toda asimetría posible en la producción de la misma. No puede ser que los Congresos no tengan canales propios de producción y de crítica de información. No puede ser, por ejemplo, que desarrollen su labor de fiscalización a un Poder Ejecutivo solamente con los datos que este le brinda. El Parlamento tiene que tener capacidad de crítica de la información externa y utilizarla incluso para vincularse en clave interactiva con sus representados, ofreciéndoles la posibilidad de acceder a información genuina y de alta calificación.

Congresos modernizados como el norteamericano, pero también otros de la región, como el brasileño o el chileno, tienen excelentes mecanismos de producción de información, lo cual no significa generar un poder paralelo a la administración, ni competir o desbordar principios de jurisdicción institucional. Por el contrario, implica restablecer un equilibrio lógico de poderes que hoy supone una confrontación importante a nivel de la información. Tenemos el ejemplo de los modelos de asesoramiento del Congreso chileno, donde tanto la oposición como la Concertación Nacional en el gobierno en las últimas décadas tienen instituciones respaldadas, inclusive por el Estado, en donde no sólo hay asesores sino cuerpos de investigadores que tienen por función producir información y capacidad crítica de información externa.

Si hablamos de información, no nos podemos referir solamente a aquella establecida en marcos nacionales. Es obvio que tenemos que hablar de redes que vinculen información en la región, en el mundo, en la aldea global.

El quinto punto de la agenda reformista de los Parlamentos en América Latina incorpora un tema que tiene que ver con *nuevos sistemas de asesoramiento*, tratando de romper esa sinonimia falsa del asesor que solamente brinda información. Esto tiene que ver, muchas

veces, con lo que el asesor brinda pero también con lo que el legislador demanda. Nuevamente aquí se presenta en toda su magnitud la clave interactiva de las nuevas relaciones de representación política.

Muchas veces, el legislador cree que el mejor asesor es el que le brinda mejor información. Y aquí hay que discernir muy claramente el rol del asesor del de la comunicación de información. Por supuesto que el asesor puede ser un vehículo especialmente calificado de información, pero los nuevos sistemas de asesoramiento incorporan una relación entre decisor y asesor completamente distinta, en la cual el asesor cumple un papel absolutamente relevante, no para sustituir –en una clave tecnocrática– la legitimidad insustituible, valga la redundancia, e impostergable del legislador –que es quien decide; el asesor nunca decide–, pero sí para nutrir de insumos que van más allá de la información, que incorporan dimensión crítica efectiva para que el decisor, es decir, el legislador, pueda optar con pleno conocimiento de la causa sobre la que está debatiendo.

El sexto punto señala las *nuevas relaciones entre legisladores e intelectuales*. Aquí hay un tema clave. Muchos Congresos han incorporado acuerdos con universidades estatales y privadas. Inclusive, muchos Congresos de América Latina han incorporado cuerpos de investigación que consideran a los estudios legislativos y a la materia legislativa como objeto de investigación, de capacitación permanente, de capacitación a los funcionarios, pero también a los legisladores.

No hay ningún oficio que hoy se aprenda de una vez y para siempre y mucho menos un oficio tan relevante como el de legislador. Actualmente, en distintos ámbitos se habla de educación y capacitación permanente, y si hay un oficio que requiere una capacitación permanente, innovadora, cambiante –no sólo cuando cambia la Legislatura sino dentro de una misma Legislatura– es, precisamente, el del legislador.

Advirtamos que, actualmente, el legislador asume esta demanda de capacitación con otra perspectiva. Antes, en aquella vieja política de los notables, hablar de que un legislador necesitaba capacitación o un diálogo exigente con la academia podía ser un demérito. Hoy, los legisladores, inmersos en un mundo del conocimiento, en una revolución cultural, tienen otra actitud ante la capacitación. Pero, además, comienza a avizorarse otra actitud en la academia en particular; la que tiene como objeto de estudio el análisis de la política: también ellos requieren de ese diálogo exigente con los hacedores de la política. Los analistas de la política necesitan establecer un diálogo exigente y a la vez hospitalario, que reconozca la diversidad de interlocuciones entre el político, el decisor, el *policy maker* y el académico, aquel para el que la política es un objeto de estudio. Una buena pauta de relaciones entre estos actores tan distintos en sus objetivos y praxis, en sus objetivos y metodologías, mejora sin duda las condiciones para la consolidación

de formas de representación política idóneas y en consonancia efectiva con los requerimientos de los nuevos tiempos.

El séptimo tema de la agenda legislativa de modernización es la *superación de deficiencias organizacionales y técnicas*. Esto, que parece lo más sencillo, no ha sido así. Si se recorre, por ejemplo, en clave comparada, los modelos reglamentarios y organizacionales de los Congresos latinoamericanos se advertirán grandes asimetrías y se encontrarán, muchas veces, Congresos que siguen funcionando como hace cien años y que siguen estimulando e incentivando una retórica que ya no se acompasa con los nuevos tiempos. Prosiguen incorporando una retórica del respeto formal y de las jerarquías rígidas que funcionaban hace cien años, como si hoy, guardar el marco de respeto y de civilización política en un recinto como el parlamentario supusiera seguir al pie de la letra reglamentaciones que tienen muchas décadas. La persistencia de estas prácticas, en el marco de las nuevas culturas que hemos descrito, distancia de manera irreversible los dichos del representante en relación con la escucha de los representados. Hoy se puede reconvertir la lógica del respeto, la lógica pluralista, absolutamente característica de un recinto parlamentario, con modelos organizacionales más modernos y ágiles, más descontracturados y flexibles, con reglamentaciones que permitan un tipo de diálogo en el que el ciudadano pueda reconocerse más rápidamente.

Aquí hay multiplicidad de temas: racionalización de reglamentos y procedimientos, mejora en la gestión y en la administración, nuevas técnicas de redacción legislativa, códigos de argumentación, reglamentos de ética parlamentaria, etcétera.

El último punto de estos procesos de modernización legislativa –no por ello el menos importante– es la reformulación del tema del *relacionamiento internacional*, esa suerte de *política exterior* que hacen los Parlamentos. Hoy, un Parlamento que se ufana de que sus miembros no viajan y de que eso supone un ahorro, es un Parlamento que está haciendo –permítanme la referencia– la economía del almacenero en una aldea global. Por supuesto que hay que racionalizar los gastos, sobre todo en sociedades que tienen recursos acotados. Por supuesto que en nuestros países se impone hoy la austeridad republicana, tal vez como nunca antes. Pero, hoy más que nunca también, los legisladores, los políticos, deben viajar e incorporar dimensiones de la política que son claramente universales. Hoy más que nunca, los Parlamentos deben tener pautas claras de *relacionamiento internacional*, tiene que haber participación orgánica y permanente, no episódicamente, en organismos y legislativos integracionistas. Se tiene que pensar en profundidad, por ejemplo, la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. Se tiene que pensar hasta qué punto el *déficit democrático* de muchos procesos de internacionalización y de integración regional tie-

ne que ver con débitos importantes del rol de los parlamentarios en esos cuerpos. En suma, los procesos emergentes y crecientes en la perspectiva de una política cada vez más supranacional exigen también a este nivel un replanteo valiente e inteligente en torno a los alcances futuros de la representación política en ámbitos regionales y globales.

COLOFÓN

En suma, el distanciamiento crítico entre ciudadanías e instituciones amenaza con transformarse en uno de los problemas más acuciantes para la salud de las democracias latinoamericanas. Nuestras sociedades, además, dentro del continente más desigual del planeta, presentan fragmentaciones y heridas durísimas en sus respectivos tejidos sociales, todo lo que lleva a una creciente falta de credibilidad en el funcionamiento y en los resultados del quehacer cotidiano de los actores de las instituciones de la política, con particular énfasis en los partidos y en los Parlamentos. Ha comenzado a emerger como respuesta a esta situación un giro relevante en la perspectiva de la victoria electoral en varios países de la región de gobiernos de centroizquierda o progresistas, con rasgos diferentes en muchos casos pero también con similitudes, en especial en lo que hace al rechazo de las orientaciones agotadas del llamado Consenso de Washington. Pero se advierten en la primera trayectoria de estos gobiernos las tareas heredadas, y los márgenes de acción imponen restricciones y desafíos muy fuertes en la perspectiva impostergable de apostar a cambios verdaderos. De allí que junto con la aplicación de otro tipo de políticas públicas, la búsqueda de ciudadanos e instituciones a través de reformas democráticas específicas y profundas no pueda faltar en la agenda de estos gobiernos. Al señalamiento de este punto, en particular en lo que refiere al reacercamiento de ciudadanos y Parlamentos es adonde apunta el presente texto.

BIBLIOGRAFÍA

- Achugar, Hugo y Caetano, Gerardo (eds.) 1994 *Mundo, región, aldea* (Montevideo: Trilce).
- Ágora. *Cuadernos de estudios políticos* 1997 "Ciudadanía. El debate contemporáneo" (Buenos Aires) N° 7.
- Alejandro, Roberto 1993 *Hermeneutics, Citizenship and the Public Sphere* (New York: State University of New York Press).
- Anderson, Benedict 1983 *Imagined Communities* (London: Verso).
- Andrews, Geoff 1991 *Citizenship* (London: Lawrence & Wishart).
- Appadurai, Arjun 1996 *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization* (Minneapolis: University of Minnesota Press).

- Arendt, Hannah 1972 *Crises of the Republic* (New York: Hartcourt Brace Jovanovich).
- Beverley, John 1999 *Subalternity and Representation. Arguments in Cultural Theory* (Durham/London: Duke University Press).
- Beverley, John and Oviedo, José 1993 "The Postmodernism Debate in Latin America" in *Boundary 2* (Duke University Press) Vol. 20, N° 3.
- Bourdieu, Pierre 1997 *Capital cultural, escuela y espacio social* (México DF: Siglo XXI).
- Brunner, José Joaquín 1992 *América Latina. Cultura y Modernidad* (México DF: Grijalbo).
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén 2000a *MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración* (Montevideo: CLAEH/OEA).
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén 2000b *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR: los nuevos desafíos* (Montevideo: CLAEH/OEA).
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén 2002 *La encrucijada política del MERCOSUR* (Montevideo: CLAEH/OEA).
- Caetano, Gerardo; Rilla, José y Pérez, Romeo 1987 *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos* (Montevideo: Cuadernos del CLAEH) N° 44.
- CEPAL 2002-2003 "Panorama Social en América Latina". En <<http://www.cepal.org>>.
- Chambers, Ian 1994 *Migración, cultura, identidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Curran, James et al. 1998 *Estudios Culturales y comunicación. Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y el posmodernismo* (Barcelona: Paidós).
- Dahl, Robert 1989 *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press).
- Dos Santos, Wanderley Guilherme 1987 *Ciudadania e Justiça* (Rio de Janeiro: Campus).
- Dos Santos, Wanderley Guilherme 1993 *Razões da desordem* (Rio de Janeiro: Rocco).
- Dworkin, Ronald 1985 "Liberal Community" in *California Law Review* (California).
- Elshtain, Jean Bethke 1981 *Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought* (Princeton: Princeton University Press).
- Elster, John 1986 "Self-realization in Work and Politics" in *Alternatives to Capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Escalante, Fernando 1993 *Ciudadanos imaginarios* (México DF: El Colegio de México).
- Ferrara, Alessandro 1998 *Reflective Authenticity. Rethinking the project of Modernity* (London/New York: Routledge).
- Foucault, Michel 1985 *Microfísica del poder* (Buenos Aires: La Piqueta).
- Foucault, Michel 1989 *Historia de la sexualidad* (México DF: Siglo XXI).
- Fraser, Nancy 1989 "Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender" in *Contemporary Social Theory* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Fraser, Nancy 1995 "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age" in *New Left Review* (London) N° 212, July/August.
- García Canclini, Néstor 1992 *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad* (Buenos Aires: Sudamericana).
- García Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización* (México DF: Grijalbo).
- Gargarella, Roberto 1998 "La ausencia de una tradición política radical en América Latina" en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 8.
- Gargarella, Roberto 1999 *Las teorías de la justicia después de Rawls* (Buenos Aires: Paidós).
- Gioscia, Laura (comp.) 2001 *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate* (Montevideo: EBO).
- Gioscia, Laura 2004 "Ciudadanía y diferencia" en *Tesis* (Montevideo: ICP/FCS/DELAR) N° 1.
- Gioscia, Laura y Longo, Patricia 1996 "Repensando la ciudadanía" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo) N° 9.
- Habermas, Jürgen 1987 *Teoría de la acción comunicativa* (Madrid: Taurus).
- Habermas, Jürgen 1989 *The Strucutural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into the Category of Bourgeois Society* (Cambridge: Polity Press).
- Habermas, Jürgen 1992 "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe" in *Praxis International*, N° 12.
- Habermas, Jürgen 1994 "Struggle for Recognition in the Democratic Constitutional State" in *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press).
- Held, David 1989 "Citizenship and Autonomy" in *Political Theory and Modern State* (Stanford: Stanford University Press).

- Jameson, Fredric y Zizek, Slavoj 1998 *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo* (Buenos Aires: Paidós).
- Kymlicka, Will 1989 *Liberalism, Community and Culture* (Oxford: Oxford University Press).
- Kymlicka, Will 1990 *Contemporary Political Philosophy* (Oxford: Clarendon Press).
- Kymlicka, Will 1995 *Multicultural Citizenship* (Oxford: Clarendon Press).
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne 1996 "El retorno del ciudadano" en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) Año 20, Serie 2.
- La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad* 1997 "Ciudadanía. El debate contemporáneo" (Buenos Aires: Paidós) N° 3.
- Laclau, Ernesto 1999 *Emancipación y diferencia* (Buenos Aires: Ariel).
- Latinobarómetro 2004 "Informe 1996-2004". En <http://latinobarometro.org>.
- MacIntyre, Alasdair 1984 *After Virtue* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press).
- Mansbridge, Jane 1995 "Does Participation Make Better Citizens?" in *The Good Society*, Vol. 5, N° 2.
- Marshall, T. H. 1965 *Class, Citizenship and Social Development* (New York: Anchor).
- Martínez Navarro, Emilio G. 1992 "La polémica de Rawls con los comunitaristas" en *Sistema* (Madrid) N° 107.
- Mouffe, Chantal 1992 *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship and Community* (London: Routledge).
- Panizza, Francisco 2000 "El liberalismo y sus otros. La construcción del imaginario liberal en el Uruguay (1850-1930)" en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 50.
- Pareja, Carlos 1989 "Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya" en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 49 y 51.
- Pateman, Carole 1988 *The Sexual Contract* (Stanford: Stanford University Press).
- Pateman, Carole 1992 "Equality, Difference and Subordination: The Politics of Motherhood and Women's Citizenship" in Bock, Gisela and James, Susan (eds.) *Beyond Equality and Difference: Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity* (London: Routledge).
- Philips, Anne 1991 "Citizenship and Feminist Theory" in Andrews, Geoff (ed.) *Citizenship* (London: Routledge).
- Phillips, Anne 1992 "Democracy and Difference: Some Problems for Feminist Theory" in *Political Quarterly* (London) N° 63.

- PNUD 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires: PNUD/Santillana).
- Rawls, John 1971 *A Theory of Justice* (London: Oxford University Press).
- Rawls, John 1988 "The Priority of Right and Ideas of the Good" in *Philosophy and Public Affairs* (London) N° 17.
- Rawls, John 1993 *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press).
- Sandel, Michael 1982 *Liberalism and the Limits of Justice* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sarlo, Beatriz 1994 *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y video-cultura en la Argentina* (Buenos Aires: Ariel).
- Sarlo, Beatriz 1996 *Instantáneas. Medios, ciudad y costumbres en el fin de siglo* (Buenos Aires: Ariel).
- Sartori, Giovanni 1997 *Homo Videns. La sociedad teledirigida* (Barcelona: Taurus).
- Taylor, Charles 1989a *Sources of the Self* (Cambridge: Harvard University Press).
- Taylor, Charles 1989b "The liberal-communitarian debate" in Roseblum, Nancy (ed.) *Liberalism and the Moral life* (Cambridge: Harvard University Press).
- Taylor, Charles 1992 *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"* (Princeton: Princeton University Press).
- Van Parijs, Phillippe 1992 *¿Qué es una sociedad justa?* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Van Steenberghe, Bart 1994 *The Condition of Citizenship* (London: Sage).
- Walzer, Michael 1983 *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books).
- Walzer, Michael 1989 "Citizenship" in Ball, Terence and Farr, James (eds.) *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Walzer, Michael 1998 *Tratado sobre la tolerancia* (Buenos Aires: Paidós).
- Young, Iris Marion 1989 "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship" in *Ethics*, N° 99.
- Young, Iris Marion 1990 *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).
- Zapata Barrero, Ricard 1995 "Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática" en *Leviatán* (Madrid) N° 59.

